CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 15 DICEMBRE 1977 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

I — Comincio col richiamare la vostra attenzione sulle modalità del regime la cui modifica «intempestiva» ha dato origine alle cause per risarcimento di danni, promosse dal Groupement d'Intérêt Économique «Union Malt» e dalle altre nove ricorrenti, e da voi riunite ai fini del procedimento.

L'art. 12, n. 1, 1° comma, del regolamento del Consiglio n. 120/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, sostituito a partire dal 1° novembre 1975 dalle corrispondenti disposizioni del Consiglio n. 2727/75, dispone che tutte le esportazioni al di fuori della Comunità dei prodotti di cui all'art. 1 (tra cui l'orzo ed il malto) sono subordinate alla presentazione di una licenza d'esportazione, rilasciata dagli Stati membri ad ogni interessato che ne faccia domanda. La restituzione eventualmente afferente all'operazione può essere fissata in anticipo, «prefissata»; in tal caso, se ne fa menzione nella licenza, che vale come prova della prefissazione.

Correlativamente, l'art. 12, n. 1, 3° comma, dispone che il rilascio delle licenze per l'esportazione in paesi terzi nelle quali sia prefissata la restituzione è «subordinato alla costituzione di un *deposito cauzionale* che garantisca l'impegno ... di esportare durante il periodo di validità del titolo e che resta acquisito ... se l'operazione non è realizzata entro tale termine o se è realizzata solo parzialmente».

La restituzione viene fissata periodicamente, secondo il ben noto procedimento «del comitato di gestione» (art. 16). «In caso di necessità la Commissione, a richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa, può modificare le restituzioni nell'intervallo» (art. 16, n. 2, ultimo capoverso). Le modalità *d'adeguamento* della restituzione sono stabilite dall'ultimo capoverso del n. 4. L'applicazione delle disposizioni relative alla fissazione anticipata della restituzione può venir sospesa, sempre secondo il procedimento del comitato di gestione, qualora ricorrano i presupposti di cui al n. 7.

Le modalità di detto regime venivano precisate dai regolamenti della Commissione 23 dicembre 1970, n. 2637, 17 gennaio 1975, n. 193 e 25 luglio 1975, n. 2042, a norma dei quali le licenze di esportazione per il malto erano valide sino alla fine dell'undicesimo mese successivo a quello della loro emissione, il che è eccezionale se si paragona questo periodo con quello di validità dei titoli relativi agli altri cereali trasformati, che è in media di quattro mesi.

La restituzione all'esportazione mira a compensare il divario tra i prezzi dei prodotti all'interno della Comunità ed i corsi praticati sul mercato mondiale; il suo importo viene fissato, sostanzialmente, in funzione dei prezzi dei prodotti di base all'interno ed all'esterno della Comunità. La restituzione all'esportazione per il malto veniva dunque fissata ogni mese in base alla media dei prelievi all'importazione vigenti per l'orzo durante i primi 25 giorni del mese precedente. Giusta l'art. 7 del regolamento del Consiglio 23 luglio 1968, n. 1052, il suo importo era quello del giorno del deposito della domanda di licenza, *adeguato* in funzione del prezzo d'entrata del prodotto o dei prodotti di base vigente nel mese dell'esportazione.

Inoltre, il regolamento del Consiglio 14 aprile 1975, n. 980, prevede l'applicazione di un *correttivo* alla restituzione

1 — Traduzione dal francese.

per il malto, in caso di prefissazione. Tale correttivo viene fissato contemporaneamente alla restituzione e secondo la medesima precedura. Giusta l'art. 2, n. 3, del regolamento della Commissione 21 maggio 1975, n. 1281, i correttivi vengono fissati tenuto conto della situazione e delle prospettive di evoluzione a termine delle possibilità e delle condizioni di vendita del malto sul mercato mondiale, della quantità di cereali occorrenti per la sua fabbricazione, dell'interesse ad evitare perturbazioni sul mercato della Comunità, nonché dell' aspetto economico delle esportazioni.

All'epoca dei fatti che hanno dato luogo alle presenti cause, per il prodotto trasformato «malto», i tassi globali della restituzione erano pari a 64 unità di conto la tonnellata per il mese di giugno ed a 71,10 unità di conto per i primi quattordici giorni del mese di luglio 1975.

II — L'art. 9, n. 3, del regolamento n. 193/75 dispone che l'esemplare n. 1 della licenza d'esportazione in cui sia stata prefissata la restituzione — cioè l'esemplare per il titolare — viene presentato, ai fini dell'imputazione, all'ufficio nel quale sono espletate le formalità doganali relative all'esportazione al di fuori della Comunità ovvero all'assoggettamento ad uno dei regimi di cui agli artt. 2 e 3 del regolamento del Consiglio n. 441/69. Trattasi dei regimi di deposito sotto controllo doganale in vista dell'esportazione, istituiti da detto regolamento del 4 marzo 1969 — sempre in vigore — «che stabilisce le norme generali complementari concernenti la concessione delle restituzioni all'esportazione per i prodotti soggetti ad un regime di prezzi unici, esportati allo stato naturale o sotto forma di talune merci non comprese nell'allegato II del Trattato», di cui devo ora dire qualche parola.

Il regime di deposito per l'esportazione allo stato naturale (o regime di immagazzinamento o di deposito per l'esportazione) si applica solo ai prodotti di cui all'allegato II del regolamento n. 1957/69, tra i quali figura il malto. Tale regime consiste nel porre sotto controllo doganale, in un locale a ciò destinato in base ad apposita autorizzazione dell'amministrazione doganale, un certo quantitativo di malto per il quale viene man mano utilizzata la licenza d'esportazione. Le dichiarazioni di deposito possono venire effettuate in qualsiasi momento da parte dell'interessato, anche nell'ultimo giorno di validità del titolo. La restituzione viene pagata sin dall'assoggettamento dei prodotti a controllo doganale, sempreché essi siano effettivamente esportati allo stato naturale, ed entro un certo termine, al di fuori del territorio geografico della Comunità. Qualora i prodotti di cui trattasi non abbiano effettivamente lasciato il territorio comunitario nel termine stabilito, la cauzione che garantisce il rimborso della restituzione già pagata, e che è pari al 120 % di quest'ultima, viene incamerata, salvo il caso di forza maggiore.

Il regime di deposito per trasformazione sotto controllo doganale (regime di deposito industriale) si applica solo ai prodotti di base (orzo) esportati sotto forma di prodotti trasformati contemplati nell'allegato I del regolamento n. 1957/69 (tra cui il malto). Esso consiste nel porre sotto controllo doganale un certo quantitativo d'orzo la cui presenza nello stabilimento deve potersi dimostrare. Ricevendo la dichiarazione di deposito, l'amministrazione doganale imputa alla licenza d'esportazione «malto» un quantitativo corrispondente a quello dell'orzo che si trova nello stabilimento, diviso per un coefficiente di trasformazione pari a 1,33. La restituzione applicabile ai prodotti da esportare viene pagata, anche in questo caso, dal momento in cui il prodotto di base viene posto sotto regime di controllo doganale. L'importo della restituzione è quello vigente per i prodotti trasformati. Le modalità di svincolo della cauzione

sono identiche a quelle che si applicano per il regime di deposito allo stato naturale. In questo caso, il pagamento anticipato della restituzione serve a «prefinanziare» la trasformazione dell'orzo in malto, che ha luogo, per così dire, sotto controllo doganale.

A questo punto farò una breve parentesi per ricordare sommariamente gli imperativi d'ordine tecnico che condizionano questa trasformazione.

L'orzo distico, normalmente utilizzato nell'industria della birra (in contrapposizione all'orzo destinato al foraggio), viene seminato dopo l'inverno, donde il suo nome di «orzo di primavera o d'estate». A differenza dell'orzo da foraggio, l'orzo destinato all'industria della birra deve rispondere a taluni criteri di selezione, onde permettere al fabbricante di evitare incognite nella produzione della birra, il che consente, d'altra parte, di vendere quest'orzo ad un prezzo più alto. La selezione mira in particolare ad ottenere un prodotto che possa germinare rapidamente e completamente. L'orzo che non germina completamente o regolarmente dopo il raccolto (fenomeno della «pausa dell'orzo») deve subire una maturazione complementare, che si effettua durante il suo immagazzinamento in condizioni che garantiscano l'aerazione e l'essiccazione del chicco, debitamente calibrato e pulito. Indi, l'orzo va messo a mollo ai fini della germinazione propriamente detta e del processo di «disgregazione» cui detta germinazione si accompagna.

Raggiunto il grado voluto, occorre arrestare la germinazione, togliere il germe all'orzo e conservare l'orzo maltato o malto che risulta da tutte queste operazioni (chiamate maltaggio), per utilizzarlo nell'industria della birra a seconda delle necessità, in generale non prima di due o tre settimane. Il malto è sottoposto a «stima», affinché soddisfi le esigenze particolari del produttore di birra e della marca ch'esso produce. Quando il malto è prodotto con orzi nuovi e le caratteristiche qualitative cui esso deve rispondere si allontanano dai requisiti abitualmente posti dal produttore di birra, la sua «definizione» richiede quindi un certo periodo di tempo.

Lo scopo del regime di deposito industriale è quello di garantire l'equilibrio tra utilizzazione dei prodotti di base comunitari per l'esportazione nei paesi terzi di prodotti trasformati che incontrino difficoltà di smercio, da un lato, ed utilizzazione dei prodotti di base dei paesi terzi ammessi al regime doganale di perfezionamento attivo, dall'altro. Trattasi d'una facilitazione supplementare accordata agli operatori, chiamata «prefinanziamento della restituzione», e destinata a porre su un piano di parità i maltatori europei e i loro concorrenti dei paesi terzi, che fruiscono della sospensione del prelievo in caso di ricorso al regime di perfezionamento attivo, senza tuttavia beneficiare delle restituzioni. Quanto al regime di deposito per l'esportazione allo stato naturale, esso conferisce agli esportatori comunitari un vantaggio equivalente a quello che deriva, per gli operatori dei paesi terzi, dal ricorso ai regimi doganali di deposito semplice o di zona franca.

In caso di fissazione anticipata della restituzione, il giorno dell'assoggettamento a controllo doganale dei prodotti di base destinati ad essere trasformati è preso in considerazione per la determinazione delle *modifiche* da apportare, se del caso, al tasso da applicarsi (art. 2, n. 4, del regolamento n. 441/69).

Il regime di controllo doganale prevede la costituzione di una *cauzione* che garantisca il rimborso di un importo almeno pari a quello della restituzione pagata, qualora i prodotti trasformati o le merci non siano stati effettivamente esportati, nel termine stabilito, fuori del territorio della Comunità (art. 2, n. 5, del regolamento 441/69).

L'elenco dei prodotti o delle merci che possono fruire di detti regimi viene riesaminato e, eventualmente, modificato ogni anno, tenuto conto dei criteri soprammenzionati e, aggiunge l'art. 2, n. 3, 3° comma, «nel determinare l'entrata in applicazione delle eventuali modifiche di cui sopra, si tiene conto della necessità di garantire ai trasformatori dei prodotti di base una sicurezza per quanto concerne le condizioni di approvvigionamento.»

III — Nel caso d'operazioni effettuate per fruire di uno dei regimi istituiti dal regolamento n. 441/69, la restituzione all'esportazione viene pagata appena i prodotti o le merci siano stati sottoposti ad uno di tali regimi.

L'esportazione si considera effettuata, durante il periodo di validità del titolo — presupposto per lo svincolo della cauzione —, il giorno in cui i prodotti o le merci considerati vengono sottoposti ad uno dei regimi soprammenzionati. Ove un titolo d'esportazione non venga presentato, prima della scadenza della sua validità, all'ufficio doganale per l'esportazione, ovvero alle «autorità d'imputazione» nel caso di ricorso al deposito doganale per l'esportazione, e le formalità doganali relative all'esportazione o al deposito non siano state quindi espletate prima di tale data, l'obbligo di esportare viene considerato — salvo caso di forza maggiore — come non adempiuto: la cauzione resta incamerata (art. 17 del regolamento n. 193/75). All'epoca dei fatti di cui trattasi, la cauzione era pari ad 8 unità di conto la tonnellata (regolamento della Commissione 11 giugno 1974, n. 1454).

Su richiesta del titolare della licenza, gli Stati membri possono svincolare la cauzione in forma frazionata ed in proporzione alle quantità di prodotti per le quali sono state fornite le prove dell'espletamento delle formalità di deposito (art. 18, n. 3 del regolamento n. 193/75). Gli obblighi assunti possono esser considerati parzialmente adempiuti nel caso in cui l'appuramento della bolletta di transito si effettua in più operazioni scaglionate nel tempo. Trattasi della cosiddetta «imputazione dei conti». Gli obblighi assunti vengono annullati alla presentazione di una bolletta di scarico fornita dall'ufficio doganale, dopo l'assegnazione della merce ad una delle destinazioni ammesse all'appuramento nel regime doganale utilizzato e previo controllo della regolarità delle operazioni rispetto agli obblighi relativi a detto regime. Qualsiasi operazione d'esportazione effettuata sotto il regime di deposito deve dar luogo all'appuramento entro la data di scadenza del termine assegnato per valersi del regime stesso.

IV — Col regolamento 30 settembre 1969, n. 1957, la Commissione ha stabilito, seguendo il procedimento dei comitati di gestione, le modalità complementari d'applicazione concernenti la concessione delle restituzioni all'esportazione nel settore dei prodotti soggetti ad un regime di prezzo unico.

Il giorno dell'assoggettamento a controllo doganale dei prodotti di base è quello in cui l'ufficio doganale accetta l'atto col quale il dichiarante manifesta la volontà di sottoporre i prodotti di base al controllo doganale (art. 3, n. 1).

Il periodo durante il quale i prodotti di base possono restare sotto il regime di controllo doganale per la trasformazione corrisponde al periodo di validità del titolo ancora restante alla data dell'assoggettamento a controllo doganale di tali prodotti ovvero a tre mesi, nel caso in cui tale periodo sia inferiore a tre mesi (art. 3, n. 3). Il periodo durante il quale i prodotti o le merci possono restare in regime di deposito doganale è fissato in sei mesi a decorrere dal giorno dell'espletamento delle formalità doganali relative all'esportazione (art. 4). Di conseguenza, può sussistere un divario da tre a sei mesi fra il momento dell'effettiva esportazione e la data per la quale la restituzione era

stata originariamente fissata (la fissazione può a sua volta intervenire con dodici mesi di anticipio).

Tuttavia, e vengo così ai fatti che sono all'origine delle presenti controversie, l'art. 5 del regolamento n. 1957/69 dispone che il periodo durante il quale i prodotti possono restare sotto uno dei regimi contemplati dagli artt. 2 e 3 del regolamento n. 441/69 può esser ridotto, secondo il procedimento dei comitati di gestione, tenuto conto delle caratteristiche dei prodotti soggetti ad un regime di prezzi unici, esportati allo stato naturale, o delle merci sotto forma delle quali questi prodotti sono esportati, allo scopo di evitare difficoltà sui mercati.

È quanto è accaduto sette anni dopo con l'adozione del regolamento della Commissione 25 febbraio 1976, n. 413, pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee il giorno successivo.

Per il regime di deposito *allo stato naturale*, l'art. 2 del regolamento n. 413/76 dispone che il periodo durante il quale i prodotti possono restare ad esso soggetti deve corrispondere, per i prodotti di cui alla voce 11.07 della tariffa doganale comune, al periodo di validità della licenza di esportazione non ancora trascorso alla data dell'assoggettamento al controllo doganale in questione, quando tale periodo è inferiore a sei mesi. Qualora l'applicazione di detta norma dia luogo all'assoggettamento al regime doganale considerato per un periodo inferiore ad un mese, tale periodo è portato ad un mese.

Per il regime di deposito *per la trasformazione*, il periodo di assoggettamento allo stesso resta immutato, cioè corrisponde alla restante durata di validità della licenza d'esportazione. L'art. 1, 2° comma, del regolamento precisa però che, nel caso in cui l'applicazione di detta norma provochi l'assoggettamento al regime di controllo doganale in questione per un periodo inferiore ad un mese, tale periodo viene portato ad un mese.

Tuttavia, i prodotti che erano stati assoggettati ad uno di questi due regimi o che lo sarebbero stati tra la data della pubblicazione del regolamento (26 febbraio 1976) e quella della sua entrata in vigore (5 marzo) potevano ancora fruire dei precedenti limiti di tempo.

Al momento del deposito per l'esportazione allo stato naturale o della «messa in prefinanziamento», il maltatore dichiara d'impegnarsi:

1° ad esportare il prodotto (malto) nei paesi terzi nel termine di validità della licenza, prorogato in ragione della durata del deposito;

2° a restituire quanto percepito, come vantaggio connesso all'esportazione, al momento del deposito, ed a pagare i dazi ed i tributi eventualmente esigibili per i quantitativi che non abbiano potuto essere esportati effettivamente nel periodo previsto;

3° a sopportare le conseguenze degli impegni assunti in caso di mancata effettiva esportazione.

Le ricorrenti, che, per le loro attività di produzione, di immagazzinamento e di vendita del malto, ricorrono sia al regime di deposito allo stato naturale che al regime di deposito per la trasformazione, si sono venute quindi a trovare nella situazione economica seguente:

facendo affidamento sulla durata dei regimi di deposito esistenti sotto l'impero dei regolamenti nn. 461/69 e 1957/69, che ho appena ricordati, esse avevano ottenuto, mediante fideiussione bancaria, nel giugno/luglio 1975, il rilascio di alcune licenze con prefissazione anticipata della restituzione per rilevanti tonnellaggi di malto. Dette licenze venivano a scadenza undici mesi più tardi, cioè nel maggio/giugno 1976; esse erano state richieste per l'adempimento di impegni di lunga durata, relativi all'esportazione di malto, contratti tra la fine del 1975 e l'inizio del 1976 e da adempiere entro la fine del 1976,

impegni che le ricorrenti avevano creduto di poter assumere grazie ad un sistema che garantiva loro la possibilità di mandar fuori le merci entro detto termine.

In mancanza di misure transitorie, il fatto che il regolamento n. 413/76 riduceva i periodi stabiliti in precedenza le costringeva vuoi ad accelerare le loro esportazioni, giacché le merci dovevano aver lasciato il deposito prima del 30 giugno o del 31 luglio, con novazione dei contratti per i quali era originariamente previsto che l'adempimento sarebbe stato scaglionato dal 31 luglio al 30 novembre 1976 e con le conseguenti spese di disdetta, vuoi a far onore ai loro impegni originari, assumendo a proprio carico le spese di magazzinaggio (controstallie), vuoi infine a recedere puramente e semplicemente dai precedenti contratti, il che comportava una riduzione del prefinanziamento, a meno che non venissero chieste nuove licenze con restituzioni meno elevate e pagamento degli importi compensativi monetari, salvo eventuale esonero. Tutti questi punti dovranno essere accuratamente esaminati, qualora la Corte dovesse ritenere che sussiste una responsabilità della Comunità, ai fini della valutazione dell'entità del danno.

È sulla base di queste premesse che le ricorrenti chiedono alla Commissione il risarcimento per un importo pari a 16 944 709,23 FF.

V — Perché sorga la responsabilità della Comunità occorre, a termini della vostra giurisprudenza, che vi sia stata violazione grave d'una norma *superiore* di diritto posta a tutela dei singoli; che questa violazione presenti carattere d'illiceità; che il ricorrente abbia subito un danno di entità corrispondente a quella fatta valere in giudizio; che sussista un sufficiente nesso di causalità tra l'atto che costituisce la violazione ed il danno subito; che infine il ricorrente si sia trovato nell'impossibilità di impedire la sopravvenienza del danno, e cioè ch'egli abbia adempiuto il suo obbligo di limitarlo.

Poiché avete deciso di limitare la vostra disamina, in una prima fase, al problema della sussistenza di un illecito da parte della Commissione, atto a renderla responsabile nei confronti delle ricorrenti (senza procedere ad istruttoria, ma chiedendo alla Commissione di produrre un attestato di cui essa sembra tener gran conto), è a detta questione che consacrerò il seguito delle mie considerazioni.

Secondo la vostra sentenza 31 marzo 1977 nelle causa riunite Compagnie industrielle et agricole du Comté de Loheac e. a. (Racc. 1977, pag. 645), «poiché l'atto impugnato ha carattere normativo e costituisce una misura di politica economica, esso può implicare la responsabilità della Comunità, a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato, per il nocumento eventualmente arrecato ai produttori, solo in caso di *grave* violazione di una norma *superiore* di diritto che tutela i singoli». Una formulazione analoga si trovava già nella sentenza 2 dicembre 1971 (Zuckerfabrik Schöppensted, Racc. 1971, vol. XVII, pag. 975).

Gli atti normativi contemplati in queste formule possono essere tanto regolamenti del Consiglio (sia di base, sia d'attuazione), quanto regolamenti della Commissione. Nella fattispecie si tratta per l'appunto d'un atto normativo del genere, che riguarda tutti i maltatori della Comunità, non già soltanto i maltatori francesi. D'altra parte, anche i maltatori belgi vi hanno sottoposto un ricorso analogo, sul quale fra non molto si dovrà prendere posizione. Non ritengo quindi che alla Commissione si possa muovere la censura di essersi lasciata guidare da particolare animosità nei riguardi di una certa categoria di operatori.

A dire il vero, ci si potrebbe chiedere se le ricorrenti non vogliano in realtà far valere una responsabilità contrattuale o

quasi-contrattuale della Comunità. A loro avviso, infatti, come contropartita degli impegni da essi assunti, e garantiti da una fideiussione bancaria, la Comunità si sarebbe impegnata a non modificare le condizioni d'esportazione afferenti alle licenze rilasciate. Orbene, sempre secondo le ricorrenti, tale «contratto» tra la CEE e gli esportatori non era stato rispettato. Cionondimeno non ritengo che le ricorrenti intendano mettere in gioco la responsabilità contrattuale della Comunità: in tal caso, infatti, esse avrebbero dovuto basare il ricorso sul 1° comma dell'art. 215. In realtà, esse fanno valere la violazione dei diritti quesiti o del principio del legittimo affidamento, per il fatto che la Commissione, nell'emanare il proprio regolamento, non ha adottato altresì provvedimenti transitori a tutela dell'affidamento che l'operatore poteva legittimamente riporre nella normativa comunitaria.

Secondo la sentenza emessa da questa Corte il 14 maggio 1975 (CNTA, Racc. 1975, pag. 533), «la responsabilità della Comunità non è ... esclusa, qualora, non esistendo un *inderogabile* interesse pubblico contrapposto a quello dei singoli operatori economici, la Commissione abolisca, con effetto immediato e senza preavviso, gli importi compensativi in un determinato settore, senza adottare provvedimenti transitori . . .».

Perché gli operatori economici possano far valere il loro «legittimo affidamento» occorre, ai sensi della vostra giurisprudenza:

1° ch'essi possano vantare un diritto quesito o un interesse privato degni di tutela;

2° che le operazioni commerciali per le quali essi fanno valere tale diritto o tali interessi siano oggetto d'impegni irrevocabili;

3° che la lesione arrecata a tale diritto o a tali interessi sia stata imprevedibile, ch'essa sia intervenuta senza preavviso e con effetto immediato, senza alcun provvedimento transitorio atto a consentire ad un prudente operatore di evitare delle perdite o d'esserne risarcito;

4° infine, che nessun inderogabile interesse pubblico osti alla presa in considerazione di tali interessi privati.

Cercherò di applicare ora questi criteri al caso di specie.

VI — La fissazione anticipata della restituzione all'atto del rilascio delle licenze d'esportazione costituisce un diritto quesito. Ciò viene ammesso dalla stessa Commissione nella risposta 2 giugno 1976 ad un'interrogazione scritta dell'on. Laban: «I titoli di esportazione rilasciati nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati costituiscono un diritto acquisito che non può essere pregiudicato da provvedimenti successivi». Tale diritto quesito sorgeva fin dal momento in cui i prodotti venivano posti sotto controllo doganale. Tuttavia, almeno in teoria, esso non è stato leso, giacché le ricorrenti conservavano la facoltà di deposito, operazione assimilata all'esportazione, durante l'intero periodo di validità delle licenze e fino a concorrenza dei quantitativi specificati per tutti i prodotti che avessero voluto depositare, con immediata riscossione della restituzione.

Vero è che, a causa della nuova disciplina, la data obbligatoria di uscita effettiva dal territorio geografico della Comunità veniva anticipata per i prodotti posti in deposito dopo il 5 marzo 1976.

Si tratta ora di accertare se le ricorrenti avessero un diritto quesito alla conservazione del prefinanziamento della restituzione, *in funzione del periodo di deposito previsto dalla precedente disciplina.*

A differenza di quanto avveniva nel caso cui si riferisce la vostra sentenza CNTA, nella presente fattispecie l'esistenza e l'irrevocabilità dei contratti d'esportazione non sono automaticamente

provate dalla prefissazione delle restituzioni. Il vantaggio suppletivo costituito dal prefinanziameno conferisce necessariamente carattere speculativo all'emissione delle licenze, in relazione con la possibilità di deposito. Le ricorrenti ammettono che, al momento della prefissazione, benché le trattative siano già in corso, i contratti non sono ancora stati firmati e devono quindi essere «regolarizzati». A prima vista, tuttavia, mi sembra almeno che i contratti di massima stipulati per l'esportazione dalle ricorrenti avessero carattere inderogabile e definitivo e che il loro adempimento, pur dovendo avvenire in modo frazionato, fosse già iniziato prima del 26 febbraio 1976.

Da parte mia, ritengo quindi che le ricorrenti avessero un semplice interesse, degno di tutela, a mettere in deposito, sino a fine giugno-luglio 1976, tutti i quantitativi corrispondenti ai tonnellaggi prefissati e ad esportare effettivamente detti quantitativi, previa trasformazione, solo tre o sei mesi più tardi.

L'accertamento del se le perdite lamentate dalle ricorrenti avessero carattere inevitabile, dovrebbe rientrare, tenuto conto delle scelte che loro restavano e della specifica soluzione di ricambio da esse adottata, nella valutazione del danno. Solo nell'ambito di tale valutazione sarà possibile verificare in quale giorno i contratti siano stati effettivamente stipulati.

VII — Per contro, mi sembra dubbio che la lesione delle legittime aspettative delle ricorrenti sia stata imprevedibile, che sia intervenuta con effetto immediato, senza alcun provvedimento transitorio tale da consentire ad un accorto operatore d'evitare delle perdite o d'ottenerne il risarcimento.

Il provvedimento criticato, di cui le ricorrenti non denunciano dopo tutto l'illegittimità, senza dubbio in quanto non erano legittimate a farlo, non è intervenuto come un «fulmine a ciel sereno», se si vuol ricordare che nel frattempo si era verificato un altro fatto nuovo di grande importanza, e cioè il capovolgimento, dopo diversi anni, della tendenza dei prezzi mondiali. Se un fatto imprevedibile è accaduto, questo consiste per l'appunto negli ingenti acquisti di cereali da parte dell'Unione Sovietica, che avevano inizio nel luglio del 1975.

Il carattere eccessivamente elevato della restituzione fissata per il malto nel giugno/luglio 1976, tenuto conto di detti acquisti (tra le 60 e le 70 unità di conto la tonnellata), che determinava un moltiplicarsi delle licenze con prefissazione (oltre un milione e mezzo di tonnellate di malto), risulta dal fatto che, dal 14 luglio 1975, la Commissione aveva ridotto il correttivo a 10 unità di conto la tonnellata, il che portava a 17,93 unità di conto l'importo globale della restituzione da applicarsi al nuovo orzo raccolto nell'agosto 1975, benché il prelievo all'importazione fosse ancora superiore a 40 unità di conto la tonnellata.

Secondo la documentazione prodotta dalla convenuta, il rappresentante dell'Associazione sindacale dei produttori francesi di malto si era incontrato, il 20 ottobre 1975, con un funzionario della Commissione. A quell'epoca veniva previsto, a quanto pare, di modificare il regime di deposito, ma soltanto a partire dalla stagione successiva. Secondo detto rappresentante della malteria francese, non si sarebbe mai parlato, né in tale momento né in seguito, di cambiamenti quanto ai regimi doganali di deposito e di prefinanziamento, il che avrebbe avuto ripercussioni sui contratti nella stagione 1975/1976. Una modifica del regime di deposito veniva prevista solo a partire dalla stagione successiva.

Tuttavia non sembra potersi trarre alcuna conclusione decisiva da una documentazione compilata più di un anno dopo un incontro che non rivestiva alcun carartttere ufficiale.

VIII — Per contro, non soltanto il regolamento n. 413/76 non ha avuto effetto retroattivo, ma neppure ha avuto effetto immediato, giacché trovava applicazione solo a partire dal settimo giorno successivo alla sua pubblicazione. La verità è che, a norma di detto regolamento, il legittimo interesse delle ricorrenti avrebbe dovuto meglio concretarsi con l'assoggettamento dei prodotti a controllo doganale prima del 5 marzo 1976, essendo quindi necessario che le loro esportazioni avessero preso una piega più concreta prima di tale data, mentre, in precedenza, l'assoggettamento al controllo poteva avvenire sino a fine luglio 1976: ove il deposito fosse intervenuto prima del 5 marzo, le interessate avrebbero conservato il beneficio e della restituzione e del prefinanziamento per merci la cui uscita dal deposito poteva prorogarsi sino alla fine dell'anno 1976; ove, invece, il deposito fosse intervenuto dopo tale data, esse avrebbero conservato il beneficio della restituzione prefissata, ma quest'ultima avrebbe rischiato d'essere ridotta del 20 % se le merci non avessero lasciato il deposito prima della scadenza dei nuovi periodi fissati dal regolamento n. 413/76.

Non vedo molto bene da quali altri provvedimenti transitori avrebbe dovuto essere accompagnato il regolamento n. 413/76, a meno di indebolire totalmente l'effetto del provvedimento adottato, differendo di un anno la sua applicazione alle operazioni per le quali fosse provata la loro corrispondenza ad impegni irrevocabili. La prova di tale corrispondenza è di estrema complessità e si presta a critiche di ogni genere.

IX — Tuttavia, il punto decisivo delle presenti cause mi sembra essere costituito dal raffronto tra la «realtà economica» fatta valere dalle ricorrenti e l'esistenza, sostenuta dalla Commissione, d'un interesse pubblico inderogabile, incompatibile con la presa in considerazione dei legittimi interessi delle ricorrenti.

La Commissione assume che i quantitativi corrispondenti alle licenze d'esportazione rilasciate agli operatori hanno sempre superato quelli effettivamente esportati. Le ricorrenti asseriscono, invece, che la Commissione ha artificialmente aumentato il volume delle licenze rilasciate e minimizzato quello delle esportazioni. Questo punto potrebbe eventualmente costituire oggetto d'un provvedimento d'istruzione. Non ritengo tuttavia che sia necessaria una perizia al riguardo, giacché, se per le ricorrenti e per gli anni 1975/1976 questa differenza è solo del 2 %, a livello comunitario sussiste comunque una disparità del 10 %, anche ammesso che quest'ultima sia il frutto delle speculazioni di taluni commercianti diversi dai maltatori francesi. Resta comunque il fatto che le restituzioni consentite nel giugno/luglio 1975 erano del tutto sproporzionate rispetto ai prezzi vigenti sul mercato mondiale a partire dalla primavera 1976.

D'altra parte, la Commissione osserva che i maltatori stipulano contratti d'esportazione a troppa distanza di tempo dal rilascio delle licenze con restituzione prefissata e, in ogni caso, a troppa distanza di tempo dall'effettiva esportazione previo deposito. A mo' d'esempio, il contratto stipulato il 29 dicembre 1975 tra la Union Malt ed una fabbrica di birra sudanese prevedeva consegne scaglionate tra il febbraio 1976 e il *luglio 1977*. È difficile dare un giudizio su questa prassi. Posso soltanto dire che, se è vero che esiste una stagione comunitaria dell'orzo, che va dal 1° agosto al 31 luglio, e che può d'altronde venir modificata nel corso dell'anno, non esiste una stagione comunitaria del malto, anche se in pratica, sul piano dei rapporti commerciali, questa stagione copre il periodo dal 1° maggio al 30 aprile.

Mi chiedo, tuttavia, se gli imperativi d'ordine tecnico e commerciale fatti valere dalle ricorrenti non le obblighino ad anticipare correlativamente i loro

contratti con gli industriali della birra del mercato comune, e se lo «schema generale della malteria» applicato nell'ambito del mercato comune sia identico a quello vigente per i clienti dei paesi terzi.

Di fronte alle tesi contrapposte delle parti, mi sembra opportuno sdrammatizzare un po' la discussione. Non è il caso di far carico agli industriali francesi d'essersi serviti del regime di prefinanziamento delle restituzioni per prorogare *abusivamente* il periodo di validità dei loro titoli di prefissazione. D'altra parte, in risposta ad una interrogazione scritta dell'on. Hougardy, la Commissione ha essa stessa riconosciuto, in data 24 settembre 1976, «inopportune ed ingiustificate le accuse di truffa rivolte ai produttori di malto europei». Trattasi più semplicemente di accertare se il fatto di modificare una disciplina, che alla luce dell'esperienza non appariva più economicamente giustificata, sia intervenuto in condizioni tali da implicare una responsabilità della Comunità.

È indubbio che la disciplina comunitaria consentiva agli operatori — ai commercianti in particolare — di richiedere le licenze per poterle poi cedere ad altri, operazione d'altro canto in sé perfettamente lecita. Mentre gli obblighi derivanti dalle licenze non sono trasmissibili, i diritti derivanti da detti titoli lo sono durante il periodo di validità degli stessi (art. 3, n. 1 del regolamento n. 193/75). In realtà, talune licenze prodotte dalle ricorrenti hanno costituito oggetto d'una cessione ad altri maltatori del mercato comune (ciò risulta nelle cause 44 e 45/77).

Infine, i maltatori potevano essi stessi far ricorso al regime di traffico di perfezionamento attivo. Le ricorrenti asseriscono che mai si è potuto dimostrare che un maltatore europeo, francese in particolare, abbia importato dell'orzo per riesportalo poi sotto forma di malto con un'elevata restituzione. Tuttavia, questa possibilità è stata effettivamente sfruttata fino a concorrenza del 10 %, giacché le malterie comunitarie, la cui capacità à stata ampliata tenuto conto del «boom» dell'industria della birra nel terzo mondo, si riforniscono per il 90 % circa con orzo da birra d'origine comunitaria. Di conseguenza, in taluni casi si è potuto trarre profitto dall'arbitraggio tra prelievi all'importazione e restituzioni all'esportazione.

Ne è risultato un commercio vertente sulle licenze, come per il mercato dello zucchero, nonché possibilità di sostituzione o di scambi («doppia emissione») e perturbazioni del mercato, anche ammesso che le ricorrenti siano a ciò affatto estranee.

In ogni modo, mentre le speculazioni consentite dai regimi di deposito avevano, in linea di principio, carattere lecito, vigeva tuttavia l'espressa riserva degli adattamenti cui tale regime poteva essere soggetto. Al legislatore dev'essere consentito di modificare in qualsiasi momento la legge che dà adito a siffatte speculazioni: sono le clausole contrattuali che devono conformarsi alla disciplina normativa e non il contrario. Di conseguenza, se il regime di fissazione anticipata delle restituzioni era, nello spirito e nella prassi delle ricorrenti, indissolubilmente legato a quello del pagamento anticipato a causa del deposito e se le interessate hanno stipulato i loro contratti facendo affidamento su una certa durata del periodo di deposito, il rapporto così instaurato tra i due sistemi è il risultato della loro prassi commerciale, il che non vuol dire affatto ch'esso abbia carattere intangibile per l'unica circostanza che, come dicono le ricorrenti, detti sistemi «sono accomunati dall'esecuzione di un medesimo contratto».

Le ricorrenti si sono forse formate tale convincimento a motivo d'una prassi durata sette anni, ma un interesse pubblico inderogabile poteva legittimamente giustificare una modifica. Se i maltatori, basandosi sulla proroga di tre

o sei mesi del periodo di validità delle licenze d'esportazione consentita in pratica dai regolamenti nn. 441/69 e 1957/69, hanno creduto di poter «adempiere i loro contratti d'esportazione in un periodo da 15 a 18 mesi, ritrovando, alla fine della stagione, il termine di tre-sei mesi ch'essi avevano *dovuto* dedicare, all'inizio della stagione, alle trattative per la conclusione dei contratti ed alla messa a punto dei capitolati d'oneri», non è a tale finalità che rispondeva il prefinanziamento della trasformazione o dell'immagazzinamento.

La convinzione che il regime precedente non avrebbe subito modifiche nel corso della stagione del malto 1975/1976 mi sembra quindi soggettiva, il che è del resto la caratteristica di qualsiasi convinzione, ed il rilascio delle licenze per l'esportazione non ha creato tra le ricorrenti e la Comunità alcun rapporto di diritto pubblico avente il carattere d'intangibilità ad esso attribuito dalle ricorrenti stesse.

Quanto all'interesse pubblico inderogabile, la Commissione si riferisce al dumping provocato a danno dei maltatori di taluni paesi terzi e alle minacce di ritorsione di alcuni di questi paesi (Svizzera, Australia ...) contro altri settori del mercato comune agricolo. Le ricorrenti assumono che il provvedimento adottato dalla Commissione non ha portato alcun vantaggio ai maltatori dei paesi terzi. Ciononostante, l'annullamento o la modifica degli impegni assunti dai maltatori europei avrebbe ridotto il vantaggio in cui questi si trovavano rispetto agli altri fornitori dell'industria della birra dei paesi terzi, ed i maltatori di questi paesi ne hanno tratto le debite conseguenze per il futuro.

La Commissione fa valere altresì la necessità di bloccare — in conformità alla politica generale condotta dalla Comunità in materia di lotta contro l'inflazione — le restituzioni, pur negando d'aver voluto contingentarle. Ritengo trattarsi, anche in questo caso, d'una considerazione «inderogabile», analoga a quella che è all'origine della soppressione della restituzione alla produzione dell'amido, e che rispecchia l'impegno del Consiglio nel senso di modificare i regolamenti agricoli in modo da fissare un limite massimo «non indicativo ma reale» degli impegni del FEAOG. Le spese derivanti dalla fissazione delle restituzioni ad un livello eccessivo sono state infatti valutate a circa 37 milioni di unità di conto.

La verità è che, tenuto conto della possibile durata del regime di deposito, la restituzione per il malto era stata fissata, nel giugno/luglio 1975, con l'assenso del competente comitato di gestione, ad un livello che non aveva alcun rapporto con la situazione di mercato esistente al momento in cui i titoli avrebbero potuto, in mancanza d'una modifica del sistema, essere appurati. Stando alle parole del presidente della sotto-commissione di controllo della commissione «bilanci» del Parlamento europeo, «molto resta da verificare e da chiarire» in questo settore. Ritengo, tuttavia, di poter avallare quello che dice la commissione di controllo delle Comunità europee, nella relazione approvata il 24 ottobre 1977 e relativa ai rendiconti dell'esercizio 1976, sulla restituzione all'esportazione del malto: «è chiaro che un gran numero di questi titoli è stato richiesto per motivi speculativi, senza contratti reali a sostegno delle domande, e che essi hanno indotto la Commissione a versare rilevanti restituzioni all'esportazione ... È evidente che allora gli esportatori di malto prevedevano l'andamento del mercato con maggiore precisione della Commissione; essi hanno quindi reagito più rapidamente a loro vantaggio, imponendo in tal modo alla Comunità degli oneri troppo elevati ...». Vi ritrovo, da parte mia, una illustrazione di quel gioco di «guardie e ladri» così ben messo in luce dall'avvocato generale Alain Dutheillet de Lamothe nelle conclusioni presentate il 10 febbraio 1971 nella causa Tradax

(Racc. 1971, pag. 157): abbiamo qui un nuovo esempio dello sfasamento tra lo sviluppo del mercato, rapidamente messo a profitto da operatori particolarmente scaltri, e le reazioni di un apparato amministrativo soggetto a procedure complesse.

Stando così le cose, è possibile, come sostengono le ricorrenti, che il 5 aprile 1976 la Commissione abbia posto il comitato di gestione davanti all'alternativa d'una riduzione dei periodi di deposito o dei periodi di validità dei titoli. La Commissione, da parte sua, non ha voluto modificare la durata di validità della prefissazione per la restituzione (come aveva già fatto, ad esempio, per le *licenze d'importazione* del grano duro, col regolamento 14 ottobre 1975, n. 2607), che costituisce infatti un diritto quesito, mentre, in seno al comitato di gestione, si è formata una maggioranza favorevole alla modifica del regime di prefinanziamento della restituzione connesso al deposito, anche se la stessa maggioranza, nella riunione successiva, si è poi pentita della sua presa di posizione.

Infine, la Commissione non è la sola a non aver mai voluto riconoscere lo «schema della malteria» fatto valere dalle ricorrenti: considerando, nel regolamento 16 giugno 1976, n. 1381/76, che «l'esperienza ha dimostrato che una validità di lunga durata (dei titoli d'esportazione) può essere sfruttata a fini speculativi», il Consiglio riprendeva in sostanza le modifiche apportate al sistema con regolamento della Commissione 17 maggio 1976, n. 1157, che non avevano ricevuto il parere conforme del comitato di gestione dei cereali: pur riconoscendo che, «conformemente alla prassi internazionale, gran parte dei contratti di fornitura sono conclusi per almeno un anno», il Consiglio non ha voluto estendere la validità delle licenze d'esportazione oltre i dodici mesi; il suo regolamento richiede che l'indicazione della destinazione dei prodotti esportati intervenga al più tardi dodici mesi dopo il rilascio del titolo; la cauzione viene svincolata solo a condizione che sia fornita la prova dell'importazione nella sottozona o nel paese terzo europeo di destinazione di cui trattasi. La trasmissione dei diritti derivanti dai titoli d'esportazione di lunga durata è vietata per il malto a partire dall'agosto 1976 (regolamento della Commissione 24 agosto 1976, n. 2088).

Trattandosi della valutazione d'una situazione economica complessa, la Commissione, sostenuta dal comitato di gestione, godeva d'un largo potere discrezionale. Nell'esercizio delle sue facoltà, essa non ha commesso alcun errore manifesto, né sviamento di potere, né ha palesemente superato i limiti del margine di discrezionalità spettantele. In altre parole, per esprimere il concetto in forma positiva, essa ha contemperato i contrapposti interessi conformemente agli obiettivi della politica agricola comune, quali definiti dal Trattato.

Concludo quindi nel senso che il ricorso va respinto e che le spese vanno poste a carico delle ricorrenti.